Halfjaarrapportage College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten
Juli 2014 – december 2014

Inleiding

Artikel 4, lid 2 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft) bepaalt dat het Cft eens per halfjaar door tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) schriftelijk verslag uitbrengt over zijn werkzaamheden aan de Rijksministerraad (RMR), de besturen van de landen, de beide Kamers der Staten-Generaal en de beide Staten. De voorliggende rapportage gaat in op de periode van juli 2014 tot en met december 2014.

Na een samenvatting wordt afzonderlijk de stand van zaken over de landen Curaçao en Sint Maarten toegelicht voor wat betreft de begroting, de verantwoording over het tweede halfjaar van 2014 en overige gerelateerde onderwerpen. Ook wordt aandacht besteed aan een aantal inhoudelijke thema's die de afgelopen maanden aan de orde zijn geweest.

Samenvatting Curaçao

Begroting Curaçao 2014

Curaçao sluit 2014 naar verwachting af met een begroting in evenwicht. Dit is met inbegrip van een aangekondigde toevoeging van ANG 15 miljoen aan de algemene reserve, bedoeld voor de compensatie van de tekorten uit voorgaande jaren, en een toevoeging van circa ANG 25 miljoen aan het schommelfonds van de sociale fondsen. De belastingraming is per begrotingswijziging neerwaarts bijgesteld met circa ANG 80 miljoen. De lagere belastingontvangsten worden gecompenseerd door lagere gerealiseerde lasten en hogere dividendontvangsten.

Begroting Curaçao 2015

De ontwerpbegroting 2015 is in evenwicht. Aandachtspunten voor 2015 en verder zijn:

- De hoogte van de belastingramingen.
- In de tweede helft van 2014 heeft de regering onderhandeld met de vakbonden over de aanpassing van de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. Er is overeenstemming bereikt, op de hervorming van het pensioenstelsel na. De financiële effecten zijn verwerkt.
- De regering van Curaçao heeft op verzoek van het Cft voor drie overheidsvennootschappen plannen van aanpak vastgesteld om deze verliesgevende overheidsvennootschappen gezond te maken. Deze plannen van aanpak zijn in uitvoering. Een besparing op het gebied van (personeels)kosten is een onderdeel daarvan. De overheid steunt, in de rol van aandeelhouder, de overheidsvennootschappen om deze besparing te behalen.
- Ten aanzien van de tekorten bij de algemene ouderdomsverzekering zullen op korte termijn beslissingen nodig zijn om te voorkomen dat het schommelfonds te snel uitgeput raakt.
- Genoemde punten die hieronder zijn toegelicht bij de kapitaaldienst en financieel beheer.

Curaçao is voornemens om in 2015 eveneens ANG 15 miljoen toe te voegen aan de algemene reserve met als oogmerk hiermee de tekorten uit voorgaande jaren dan volledig te compenseren.

Kapitaaldienst

Curaçao heeft in 2014 ANG 247 miljoen geleend voor kapitaaluitgaven. Daarmee bedraagt de schuld (collectieve sector inclusief betalingsachterstanden geconsolideerd) per ultimo 2014 circa 2 ANG miljard (35% BBP). Curaçao heeft eind 2014 ook twee leningsverzoeken voor een totaal van ANG 267 miljoen ingediend welke door het Cft zijn goedgekeurd. Met deze twee leningen bedraagt de schuld circa ANG 2,3 miljard (40% BBP) en is het totaal van rentelasten nog ruim onder de rentelastnorm. De voorgenomen investeringen zoals opgenomen op de kapitaaldienst worden niet allemaal gerealiseerd. Het Cft benadrukt al langere tijd dat Curaçao een ex ante prioritering dient aan te brengen in zijn investeringswensen naar een meer realistisch gehalte, zowel in economisch perspectief als in het licht van de ambtelijke uitvoeringscapaciteit.

Jaarrekeningen en financieel beheer

Curacao heeft afgelopen jaar een aanzienlijke verbetering laten zien door het tijdig opstellen van de jaarrekening 2013. Het controlerapport van Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) is opgeleverd in december 2014. De SOAB heeft een oordeelsonthouding gegeven ten aanzien van de getrouwheid en een afkeurend oordeel ten aanzien van de rechtmatigheid. De Algemene Rekenkamer Curaçao gaat een afkeurend oordeel geven (controlerapport is binnenkort gereed). Aangezien nog geen enkele jaarrekening sinds 10-10-'10 is vastgesteld door de Staten, adviseert het Cft om dit zo snel mogelijk te

laten gebeuren. Het financieel beheer dient door Curaçao verder op orde te worden gebracht. Sinds het tweede kwartaal van 2014 wordt meer aandacht besteed aan vijf indicatoren voor verbetering van financieel beheer die het ministerie van Financiën als prioriteit heeft bepaald. De informatieverschaffing hierover is nog in de opstartfase.

Samenvatting Sint Maarten

Begroting Sint Maarten 2014

Sint Maarten stevent naar eigen verwachting voor 2014 af op een tekort van circa ANG 11 miljoen. Uit de derde uitvoeringsrapportage blijkt dat Sint Maarten voornemens is om dit tekort om te buigen in een overschot van ANG 11 miljoen door dividenden en overige inkomsten uit overheidsentiteiten van circa ANG 22 miljoen. Aangezien Sint Maarten al problemen heeft om dit jaar de concessie van de Haven, Bureau Telecommunicatie en Post en de overschotten van het waterbedrijf te innen, heeft het Cft om een additionele onderbouwing gevraagd zoals recente jaarrekeningen, (concept) dividendbeleid en/of dividendbesluiten. Tijdens het laatste bestuurlijke overleg van het College is met Sint Maarten afgesproken dat de regering voor het einde van 2014 definitieve afspraken gemaakt heeft met de overheidsvennootschappen om een tekort af te wenden. Tot op heden heeft het Cft nog geen nadere onderbouwing mogen ontvangen, en verwacht daarmee nog steeds dat 2014 zal eindigen met een tekort van circa ANG 11 miljoen.

Begroting Sint Maarten 2015

De ontwerpbegroting 2015 is door de bestuurswisseling vertraagd waardoor Sint Maarten er niet in is geslaagd op 1 januari een vastgestelde begroting te hebben. Sint Maarten heeft gevraagd om uitstel tot eind januari 2015 waar het Cft mee heeft ingestemd. De vastgestelde begroting is inmiddels ontvangen, waarop het Cft aanvullend zal adviseren.
De door Sint Maarten al eerder aan het Cft voorgelegde ontwerpbegroting 2015 kent een inkomstenraming van ANG 445 miljoen (begroting 2014: ANG 430 miljoen, verwachte realisatie 2014: circa ANG 421 miljoen exclusief dividenden). Het Cft constateert echter al geruime tijd dat de ontvangsten blijven steken op een niveau van rond de ANG 420 miljoen en vindt de verhoging van de inkomstenramingen op dit moment niet opportuun. Verder is niet duidelijk in hoeverre de overheidsvennootschappen bereid en in staat zijn de beoogde dividenden af te dragen. Andere breekpunten in de beoordeling van de vastgestelde begroting, vormen de betalingsachterstanden die inmiddels circa ANG 170 miljoen bedragen en een dispuut met SZV over een claim van circa ANG 95 miljoen. De kwetsbare liquiditeitspositie en de betalingsachterstanden zijn zorgwekkend. De compensatie van de tekorten over de jaren vanaf 10-10-’10 is onvoldoende verwerkt in de begroting.

Kapitaaldienst

Sint Maarten heeft in 2014 ANG circa ANG 173 miljoen geleend voor kapitaaluitgaven. Daarmee bedraagt de schuld (collectieve sector inclusief betalingsachterstanden geconsolideerd) per ultimo 2014 ANG 619 miljoen (33% BBP) en bevinden de rentelasten zich nog ruim onder de rentelastnorm. De kapitaaldienst in de eerder aan het Cft voorgelegde ontwerpbegroting 2015 vertoont een tekort van bijna ANG 32 miljoen waar geen dekking uit leningen tegenover staat. Ook bij Sint Maarten signaleert het Cft dat de voorgenomen investeringen zoals opgenomen op de kapitaaldienst niet allemaal worden gerealiseerd. Het Cft benadrukt al langere tijd dat Sint Maarten een ex ante prioritering dient aan te brengen in zijn investeringswensen naar een meer realistisch gehalte, zowel in economisch perspectief als in het licht van de ambtelijke uitvoeringscapaciteit.

Jaarrekeningen en financieel beheer

Sint Maarten heeft afgelopen jaar een aanzienlijke verbetering laten zien in het tijdig opstellen en laten controleren van de jaarrekening 2013, ook de controlerapporten zijn gereed. Stichting Overheidsaccountantsbureau en Algemene Rekenkamer Sint Maarten hebben een afkeurend oordeel gegeven. Aangezien nog geen enkele jaarrekening sinds 10-10-’10 is vastgesteld door de Staten, adviseert het Cft om dit zo snel mogelijk te laten gebeuren. Het financieel beheer op Sint Maarten is zorgwekkend, de voortgang is gering. Uit het meest recente PEFA-rapport blijkt dat 21 van de 28 hoofdindicatoren verbetering behoeven om in 2015 het beoogde ambitieniveau te bereiken, zoals gesteld in het verbeterplan financieel beheer. Het gebrekkige financieel beheer blijkt ook uit de rapportages van de overheidsaccountant en de Algemene Rekenkamer Sint Maarten. Hieraan dient Sint Maarten in het komende jaar veel aandacht te besteden.

Inhoudsopgave

1. Curaçao

1.1 Stand van Zaken

1.1.1 Uitvoering en begroting

Uitvoeringsrapportages en financiële maandrapportages
In augustus 2014 heeft het Cft de tweede en in november de derde uitvoeringsrapportage 2014 ontvangen. Daarnaast ontvangt het Cft maandelijks de financiële maandrapportages (FMR). De tweede UR presenteert een sluitend beeld doordat de achterblijvende belastingontvangsten worden gecompenseerd door achterblijvende lasten en hogere dividendontvangsten. Deze tegenvallende ontvangsten worden grotendeels veroorzaakt door een vertraagde invoering van een aantal maatregelen op het gebied van tax compliance en tariefsverhoging waarvan het effect in de laatste maanden van 2014 zichtbaar is geworden. In de derde UR is dit beeld bevestigd. 2014 zal naar verwachting met een sluitend beeld eindigen, inclusief:

- een toevoeging van circa ANG 15 miljoen aan de algemene reserve ter dekking van de compensatietekorten uit voorgaande jaren; en
- een toevoeging van circa ANG 25 miljoen aan het schommelfonds om zo een deel van de fondstekorten aan te zuiveren.

Met Curaçao is afgesproken dat een overzicht in de uitvoeringsrapportage wordt opgenomen van de afzonderlijke investeringen waarvoor een leenverzoek is ingediend en toegekend. Daarnaast is afgesproken dat inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre deze investeringen gerealiseerd zijn.

Eerste en tweede begrotingswijziging 2014
Op 17 april heeft het Cft een conceptversie van de eerste begrotingswijziging (BW) ontvangen. Hierin wordt de kapitaaldienst aangepast voor de financiering van het nieuwe ziekenhuis. Het Cft heeft vervolgens op 5 december de vastgestelde eerste BW ontvangen waardoor de tweede tranche van de lening kon worden aangevraagd (ANG 187 miljoen). Daarnaast is nog een leenaanvraag ingediend voor overige investeringen (ANG 80 miljoen). Het Cft heeft hier mee ingestemd omdat de investeringen zijn opgenomen op de kapitaaldienst van de begroting en voldoen aan de definitie van de SNA, de begroting voldoet aan de normen uit artikel 15 van de Rijkswet en de rentelasten passen binnen de rentelastnorm.

Op 3 oktober 2014 heeft het Cft de conceptversie van de tweede BW ontvangen en op 17 oktober hierop een reactie geschreven. De neerwaartse bijstelling van de belastingraming is de voornaamste aanpassing en wel met circa ANG 67 miljoen voor 2014. In de aangepaste BW is deze raming verder neerwaarts bijgesteld met ANG 13 miljoen. De tegenvaller wordt grotendeels veroorzaakt door vertraagde invoering van een aantal maatregelen. Verder is onder meer sprake van een neerwaartse bijstelling van de raming van de personeelslasten met ANG 29 miljoen en overige lasten met ANG 35 miljoen. Op de kapitaaldienst worden investeringen uit 2013 waarvan de beschikbaar gestelde bedragen voor 2013 niet tot verplichtingen voor investeringen hebben geleid, overgeheveld naar 2014 ten bedrage van ANG 47 miljoen. De tweede BW wordt naar verwachting in januari 2015 behandeld in de Staten.

Maatregelen saneringspad (meerjarig)
Ook in de tweede helft van 2014 is aandacht besteed aan het toezicht op de uitvoering van de maatregelen uit het saneringspad. De meeste besparingen uit dit saneringspad kennen een flinke meerjarige oploop. Veel maatregelen zijn doorgevoerd in 2013, zoals de hervormingen in de zorg en de oudedagsvoorziening. Op het terrein van de besparingen op personeel en materieel zijn maatregelen geïmplementeerd gedurende 2014.

Over de voortgang van de maatregelen in de zorg en oudedagsvoorziening is in paragraaf 1.2.5 een toelichting opgenomen.
In de tweede helft van 2014 heeft de regering onderhandeld met de vakbonden over de aanpassing van de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. Dit heeft geleid tot overeenstemming op het terrein van personeelsreductie, indexering, loontreden, overwerk en de basisverzekering (de ambtenaren waren nog geen onderdeel van de basisverzekering). Deze aanpassingen zijn geformaliseerd in wetgeving en budgettair verwerkt in de begroting 2015. Daarnaast wordt nog gesproken over een hervorming van het pensioenstelsel, zoals de overgang naar middelloon, voorwaardelijke indexering en de pensioenleeftijd naar 65 jaar.

Ontwerpbegroting 2015
Op 14 augustus 2014 heeft het Cft de ontwerpbegroting 2015 (OB) ontvangen en op basis van artikel 11.1 van de Rft op 26 augustus 2014 een reactie aan de minister van Financiën gestuurd. De belangrijkste conclusie is dat de OB 2015 een uitgebreid en informatief overzicht geeft van de voornemens voor 2015 maar dat op enkele onderdelen nadere stappen en onderbouwingen benodigd zijn omdat anders begrotingsaanpassingen dienen plaats te vinden. Dit was onder andere van belang voor de belastingramingen voor 2015 en verder, gezien de tegenvallende belastingontvangsten voor 2014. Inmiddels is duidelijk geworden dat de realisatiecijfers over de laatste maanden bevestigen dat de genomen maatregelen effect hebben en dat de belastingraming zoals opgenomen in de begroting 2015 realistisch lijkt. Toch zullen de realisatiecijfers over de eerste maanden gevolgd worden en zal bijstelling indien nodig kunnen plaatsvinden. Ditzelfde is aan de orde voor de dividendopbrengsten als geen recente jaarrekeningen worden opgeleverd dan wel als wordt geconstateerd dat er onvoldoende ruimte is voor een dividendafdracht. Voor het inboeken van de besparingen die voortvloeien uit het arbeidsvoorwaardenpakket bestond in augustus 2014 (ten tijde van de advisering) nog geen basis omdat er nog geen akkoord was tussen de overheid en de vakbonden. Het Cft heeft hierover geadviseerd dat als ten tijde van de behandeling van de OB in de Staten nog geen overeenstemming is bereikt met de vakbonden, de begroting hierop aangepast moet worden. Inmiddels zijn er echter akkoorden gesloten op deelgebieden maar nog niet ten aanzien van de pensioenhervorming. Hiermee is rekening gehouden in de begroting. Verder is door het Cft verzocht om de benodigde middelen voor het inhalen van achterstallig onderhoud aan scholen in kaart te brengen, een meerjarige projectie van het verloop van het schommelfonds te maken en in de begroting aandacht te schenken aan het weerstandsvermogen.

Er is ook expliciet aandacht geschonken aan de financiële situatie van de overheidsvennootschappen, het realiteitsgehalte van de kapitaaldienst en de verbetering van het financieel beheer:

- Er zijn plannen van aanpak ontvangen ten aanzien van de noodlijdende overheidsvennootschappen en het Cft. In navolging hierop heeft het Cft, tijdens het bestuurlijk overleg met Curaçao in de tweede week van december, gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke ministers van Aqualectra, Cpost en ADC. De betreffende ministers hebben verduidelijkt welke acties genomen gaan worden om de financiële posities van de noodlijdende overheidsvennootschappen te verbeteren.
- Het realiteitsgehalte van de kapitaaldienst blijft een uitdaging. Het totaal aan voorgenomen investeringen is te hoog indien afgezet wordt tegen het feit dat voor zowel 2013 als 2014 geldt dat de gerealiseerde investeringen fors achterblijven op de begroting. Daarom is gevraagd om een prioritering waarbij rekening kan worden gehouden met de absorptie- en uitvoeringscapaciteit van Curaçao.
- Ten aanzien van het financieel beheer zijn er vijf prioriteiten benoemd en is afgesproken dat de voortgang hiervan in de uitvoeringsrapportages wordt toegelicht.

Vastgestelde begroting 2015
Op 29 december 2014 heeft het Cft de door de Gouverneur vastgestelde begroting 2015 ontvangen. Het Cft heeft conform artikel 12 van de Rft op 12 januari 2015 een reactie gegeven op de begroting. In deze reactie heeft het Cft aangegeven dat de begroting wederom een verbetering laat zien in inzichtelijkheid, mede als gevolg van het traject Verantwoorde Beleidsbegroting. Daarnaast heeft het Cft geoordeeld dat de begroting voldoet aan de normen uit de Rft, maar dat het risico's ziet met name op het terrein van de algemene ouderdomsverzekering (AOV) en de overheidsvennootschappen waardoor deze normen zonder maatregelen in het geding kunnen komen. Het Cft heeft dan ook gevraagd om binnen twee weken een overzicht op te stellen van de beslissingen met tijdslijnen die het bestuur voornemens is te nemen om deze dreiging weg te nemen, zodat vervolgens gemonitord kan worden of de risico's beheerst worden. Deze te nemen beslissingen betreffen:

- Beslissingen om de tekorten in het AOV-fonds terug te brengen zodat het fonds vanaf 2016 kostendekkend zal zijn;
- In samenspraak met de noodlijdende overheidsvennootschappen Aqualectra, Curaçao Dokmaatschappij, Cpost International en Analytisch Diagnostisch Centrum te komen tot concrete uitwerking en invoering van maatregelen die ervoor zorgen dat deze entiteiten uit de financiële problemen geraken.

Daarnaast heeft het Cft een algemeen voorbehoud gemaakt bij de kapitaaldienst, omdat de toelichtingen bij de voorgenomen investeringen onvoldoende concreet zijn om te kunnen oordelen of deze voldoen

aan de definitie van een kapitaaluitgave. Tevens heeft het Cft aangegeven dat de kapitaaldienst te omvangrijk is, gelet op de realisatie van de voorgenomen investeringen in de afgelopen jaren en de absorptie- en uitvoeringscapaciteit in Curaçao.

1.1.2 Collectieve sector, rentelastnorm en leningen

Leningen en rentelastnorm

In de tweede helft van 2014 heeft Curaçao twee verzoeken ingediend om substantiële leningen aan te trekken. Allereerst ten behoeve van een lening van ANG 187 miljoen ter financiering van het nieuwe ziekenhuis. Het betreft hier de tweede tranche van de totale lening voor het nieuwe ziekenhuis (ANG 436 miljoen), waarmee de totale financiering van dit grote project is afgerond. Daarnaast betreft het een lening van ANG 80 miljoen ten behoeve van diverse investeringen in onder meer infrastructuur, software en schoolgebouwen. Deze leningen zijn begin 2015 geëffectueerd. Curaçao heeft in 2014 daarnaast al voor circa ANG 247 miljoen geleend. Met deze lening is de totale schuld (collectieve sector geconsolideerd inclusief betalingsachterstanden) van het Land circa ANG 2 miljard (35% BBP) en heeft het Land hiermee totaal circa ANG 1,9 miljard aan langlopende leningen bij Nederland uitstaan, waarvan circa ANG 309 miljoen vanaf 2011. De bij de schuld behorende rentelasten bedragen circa ANG 54 miljoen waarmee Curaçao op circa de helft van de rentelasten zit en er dus 50% aan ruimte resteert onder de norm van de voorlopige berekening van de collectieve sector. Indien het eerder genoemde gedane en door het Cft goedgekeurde leningsverzoek van ANG 267 miljoen wordt meegenomen dan bedraagt de schuld totaal circa ANG 2,3 miljard (40% BBP) en heeft het land circa ANG 2,2 miljard aan langlopende leningen bij Nederland uitstaan, waarvan ANG 577 miljoen vanaf 2011. De rentelasten liggen ook hier nog ruim onder de rentelastnorm. Dit neemt niet weg dat het Cft van mening is dat Curaçao er verstandig aan doet terughoudend te zijn met het aangaan van leningen en een heldere prioritering aan te brengen in de voor de komende jaren gewenste investeringen. Enerzijds doordat de absorptiecapaciteit van het land het niet mogelijk maakt teveel investeringen tegelijkertijd tot uitvoering te brengen. Anderzijds doordat rekening moet worden gehouden met het feit dat over enkele jaren, namelijk vanaf 2020, de looptijd van de eerste uitstaande leningen zal verlopen en Curaçao zal moeten nadenken over de vraag hoe deze leningen afgelost dan wel geherfinancierd moeten worden. Daar komt bij dat de hoogte van de huidige schuldquote van circa 40% past bij aanbevelingen die het Internationaal Monetair Fonds heeft gedaan inzake de omvang van de schuld voor kleine, open economieën zoals die van Curaçao.

Collectieve sector

De in september 2013 geactualiseerde samenstelling van de collectieve sector van Curaçao, is in deze rapportageperiode door de raad van ministers van Curaçao goedgekeurd. Hetzelfde dient nog door de minister van BZK gedaan te worden waardoor de collectieve sector kan worden vastgesteld. De minister van BZK en het bestuur van Curaçao dienen volgens de Rft tweejaarlijks, gezamenlijk, voor 1 april aan te wijzen welke rechtspersonen met ingang van het volgende begrotingsjaar behoren tot de collectieve sector. Pas nadat de vaststelling heeft plaatsgevonden, kan het rapport als officiële referentie gehanteerd worden.

1.1.3 Verantwoording en tekortcompensatie voorgaande jaren

Verantwoording

Het afgelopen halfjaar heeft het Cft kennis kunnen nemen van de rapportages van de interne overheidsaccountant (SOAB) en van de Algemene Rekenkamer van Curaçao (ARC) bij de jaarrekening 2012. De SOAB heeft een afkeurende controleverklaring gegeven. De ARC is van oordeel dat de jaarrekening niet voldoet aan de eisen en normen die aan een jaarrekening volgens de wet worden gesteld. De volgende aandachtspunten zijn gesignaleerd:

1. De noodzaak het proces tot vaststellen van de jaarrekening sterk te verbeteren en te versnellen. Aangezien het budgetrecht van de Staten in het gedrang komt, adviseert het Cft om de jaarrekeningen 2010, 2011 en 2012 zo snel mogelijk te laten vaststellen door de Staten;
2. De noodzaak van de versterking van het weerstandsvermogen in relatie tot tekortcompensatie en ten behoeve van toekomstige verplichtingen, risico's en onzekerheden;
3. De noodzaak het financieel beheer te verbeteren.

Tekortcompensatie voorgaande jaren

Het jaar 2012 is volgens de jaarrekening afgesloten met een tekort op de gewone dienst van ANG 73 miljoen. Het voorlopige saldo van de gewone dienst in jaarrekening 2013 is ANG 121 miljoen positief. Dit zal conform eerdere afspraken gebruikt worden ter compensatie van de tekorten van 2010, 2011 en

2012. Uitgaande van de jaarrekeningen van Curaçao resteert dan nog een uitstaand tekort van ANG 29,3 miljoen. Dit bedrag dient gecompenseerd te worden in 2014 en 2015 volgens de aanwijzing en de visie van de RMR. Curaçao zal voor 2014 een dotatie doen van circa ANG 15 miljoen en is voornemens om in 2015 ook ANG 15 miljoen toe te voegen waardoor de tekorten uit voorgaande jaren dan volledig zijn gecompenseerd.

Verloop "Compensatie tekorten"	**Bedrag (ANG) in miljoen**
Saldo gewone dienst periode 10-10-'10 t/m 31-12-'10	-51.2
Saldo gewone dienst 2011	-166.3
Saldo gewone dienst 2012	-73.0
Te compenseren tekorten voorgaande jaren	**-290.5**
Bestemmingswijziging BRK reserve	140.3
Saldo op de gewone dienst 2013 (jaarrekening 2013)	120.9
Resterend te compenseren	**-29.3**

Het resterend te compenseren tekort kan nog wijzigen als gevolg van de beoordeling van voortgang van de verwerking van de correcties van SOAB en ARC (2010-2012) door Curaçao in de jaarrekeningen 2012 en 2013. Niet alle correcties ten aanzien van jaarrekening 2013 zijn bekend. Het controlerapport van SOAB over 2013 is gereed en na ontvangst van het controlerapport van de ARC over 2013 wordt een nieuwe berekening ten aanzien van de tekortcompensatie gepresenteerd.

Het Cft benadrukt dat een doelstelling van de Rft is om de gezonde startpositie van 10-10-'10 in stand te houden en dat deze startpositie bestaat uit het door de schuldsanering ontstane eigen vermogen. Het Cft adviseert het land Curaçao als onderdeel van het financiële beleid de weerstandscapaciteit te vergroten door een toereikend weerstandsvermogen op te bouwen.

1.1.4 Financieel beheer

Het financieel beheer van Curaçao is dit jaar net als in afgelopen drie jaren op basis van de PEFA-methodiek geïnventariseerd. Op grond van de bevindingen van de verschillende overheidsinstanties zijn rapporten van bevindingen opgesteld. Uit deze drie rapporten (tot en met begrotingsjaar 2012) blijkt dat het financieel beheer op Curaçao is verbeterd, maar op een aantal onderdelen nog onvoldoende scoort om de gestelde doelen voor 2015 te kunnen realiseren. Uit het rapport van de SOAB over jaarrekening 2013, hetgeen recenter is, blijkt dat een behoorlijke vooruitgang is gemaakt op het gebied van financieel beheer maar ook dat er nog genoeg werk aan de winkel is.

Uit het derde rapport van bevindingen dat in juli 2014 is gepubliceerd, blijkt dat het financieel beheer op Curaçao over de hele linie gezien verbeterd is ten opzichte van de vorige inventarisatie. Bij in totaal 10 van de 28 indicatoren is een verbetering in de scores opgetreden ten opzichte van de vorige inventarisatie. Dit zijn indicatoren op het gebied van betrouwbaarheid van de begroting, volledigheid en transparantie en het beleidsmatig begroten. Ondanks de verbeteringen lopen de resultaten van tien indicatoren echter nog achter op de ambities zoals opgenomen in het verbeterplan financieel beheer 2011-2015. Een hoger ambitieniveau ligt er ten aanzien van de indicatoren voor transparantie van de begroting en de betrokkenheid van alle partijen en indicatoren voor de interne processen en procedures. Het Cft heeft Curaçao geadviseerd zich in te spannen om de ingeslagen weg van verbeteringen voortvarend te blijven bewandelen. Curaçao is momenteel bezig met de vierde inventarisatie. Naar verwachting zal het rapport begin 2015 gepubliceerd worden en in het eerste halfjaar 2015 volgt het vijfde en tevens eindrapport.
De rapporten van bevindingen zijn een terugblik naar voorgaande jaren. Het vierde rapport waar Curaçao momenteel mee bezig is, heeft betrekking op het begrotingsjaar 2013. Met andere woorden, er wordt gekeken naar de jaarrekening 2012, de begrotingsuitvoering in 2013 en begrotingsvoorbereiding

2014. Verbeteringen die gerelateerd zijn aan de jaarrekening 2013, de uitvoering in 2014 en het begrotingsproces 2015, zullen in het vijfde rapport zichtbaar worden gemaakt.

Sinds het tweede kwartaal van 2014 is aangegeven dat meer aandacht wordt besteed aan de volgende vijf indicatoren:
- Inzicht in financiële risico's zbo's en overheidsvennootschappen (indicator 9);
- Effectiviteit inning belastingaanslagen (indicator 15);
- Het beheer van de salarisadministratie (indicator 18);
- Interne procedures financiële administratie (indicator 20) en
- Besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen (indicator 23).

De informatieverschaffing hierover begeeft zich nog in de opstartfase. Alleen de onderwerpen effectiviteit inning belastingaanslagen en medische instellingen worden tot nu toe voldoende toegelicht. Met name ten aanzien van de overheidsvennootschappen, de interne financiële procedures, de salarisadministratie en informatie over onderwijs dient concreter te worden gerapporteerd wat de doelstellingen zijn en welke maatregelen genomen worden. Het Cft wil graag de voortgang kunnen volgen van de verbetermaatregelen in de uitvoeringsrapportages van 2015.

1.1.5 Corporate governance

Stichting Bureau Toezicht en Normering (SBTNO) is inmiddels vier jaar actief op Curaçao. Het Cft voert regelmatig overleg met SBTNO. In het tweede halfjaar van 2014 heeft SBTNO zo'n twintig adviezen gepubliceerd op zijn website, waarbij er van drie adviezen gemotiveerd is afgeweken. Belangrijk punt van aandacht blijft de motivering bij genoemde afwijkingen. Op grond van de eilandsverordening corporate governance wordt de code telkens uiterlijk twee jaar na vaststelling opnieuw bezien. Eind 2013 is een evaluatiecommissie ingesteld die naar verwachting begin 2015 zijn rapport met bevindingen gaat uitbrengen. Het ontbreken van een solide dividendbeleid blijft een belangrijk punt van aandacht naar oordeel van het SBTNO en het Cft. Dit is ook al in de vorige halfjaarrapportage geconstateerd en voortgang op dit gebied lijkt moeizaam op gang te komen. Het Cft heeft met de overheid een 'overleg overheidsentiteiten' opgezet over overheidsentiteiten om een beter inzicht te krijgen in de risico's voor de begroting (met onder meer aandacht voor de in de begroting opgenomen dividendafdrachten).

1.2 Overige inhoudelijke thema's

1.2.1 Ziekenhuis

Belangrijk onderdeel van de investeringsagenda van Curaçao en tevens noodzakelijk voor de verbeteringen die Curaçao wil doorvoeren in het gehele zorgstelsel is het nieuwe ziekenhuis, Hospital Nobo Otrobanda (HNO). In de begroting 2014 is opgenomen dat het benodigde investeringsbedrag voor het nieuwe ziekenhuis ANG 436 miljoen bedraagt. In de begroting werd ervan uitgegaan dat de financiering hiervan 70% publiek zou zijn en 30% privaat.

Al in april 2014 heeft de minister van Financiën aangegeven een eerste tranche van ANG 250 miljoen te willen lenen ten behoeve van HNO. Het Cft heeft ingestemd met deze lening omdat de investering is opgenomen op de kapitaaldienst van de begroting 2014 en voldoet aan de definitie van een kapitaalinvestering conform het System of National Accounts (SNA), is voldaan aan de aanwijzing waarin is opgenomen dat realistische maatregelen moeten worden getroffen om een verantwoorde exploitatie mogelijk te maken, de begroting voldoet aan de normen uit artikel 15 van de Rft en de rentelasten van deze lening van ANG 250 miljoen passen binnen de rentelastnorm. Als gevolg van dit positieve advies heeft de Nederlandse staat de lening verstrekt. Op 2 juni 2014 zijn de middelen overgemaakt naar een aparte rekening ten behoeve van het nieuwe ziekenhuis bij de centrale bank, conform het advies van het Cft.

In november 2014 is de eerste BW op de begroting 2014 in de Staten behandeld en goedgekeurd. In deze BW is geformaliseerd dat de financiering van het nieuwe ziekenhuis niet deels publiek en deels privaat wordt opgebracht, maar dat de totale investering van ANG 435 miljoen publiek wordt gefinancierd en dus volledig is verwerkt op de kapitaaldienst van de begroting. Op 13 november 2014 heeft het Cft een leningsverzoek ontvangen ten behoeve van het resterende leenbedrag van ANG 187 miljoen voor het nieuwe ziekenhuis (alsmede voor ANG 80 miljoen voor overige investeringen). Aangezien is voldaan aan de in de tweede alinea genoemde eisen, heeft het Cft ingestemd met de tweede tranche van de lening ten behoeve van HNO. Daarbij heeft het Cft ook gekeken naar de

voortgang van het traject tot dusver en de meest actuele businesscase van het project, die gedurende de bouw van HNO moet worden bijgehouden en eventueel aangepast. Naar het oordeel van het Cft is de businesscase, ook na enkele aanpassingen als gevolg van veranderende omstandigheden, sluitend.

Na het positieve advies van het Cft op de leenaanvraag voor de tweede tranche is de open biedingprocedure bij de centrale bank om de lening aan te trekken opgestart. Als gevolg van de bepaling uit de Rft dat de Nederlandse Staat een lopende inschrijving heeft op deze leningen tegen het actuele rendement op staatsleningen, heeft dit ertoe geleid dat de lening door Nederland is verstrekt. Op 20 januari 2015 zijn de middelen overgemaakt naar de aparte rekening bij de centrale bank die Curaçao, conform de advisering van het Cft, aanhoudt ten behoeve van het nieuwe ziekenhuis.

De regering van Curaçao heeft de verantwoordelijkheid voor de bouw van het nieuwe ziekenhuis en de transitie van het huidige naar het nieuwe ziekenhuis belegd bij Usona. Dit betekent dat Usona niet alleen een belangrijke rol heeft bij de voortgang van de bouw van het ziekenhuis door de aannemer, maar tevens inspanningen pleegt om de overgang van het Sehos naar HNO zo goed mogelijk te laten verlopen. Daartoe krijgen onder andere het personeel van het huidige ziekenhuis opleiding en trainingen zodat zij zo goed mogelijk voorbereid in 2017 aan de slag kunnen in HNO. Inmiddels is de bouw van het nieuwe ziekenhuis gestart. De eerste maanden hebben in het teken gestaan van het bouwrijp maken van de grond. In de tussentijd is gewerkt aan de benodigde bouwvergunning. Begin november 2014 is de bouwvergunning verstrekt door het ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning. Vanaf dat moment is begonnen met het aanbrengen van de fundering en de daadwerkelijke bouw van HNO.

1.2.2 Overheidsentiteiten

Noodlijdende overheidsentiteiten

Nog steeds zijn niet alle benodigde jaarrekeningen van overheidsvennootschappen en –stichtingen (2011, 2012 en 2013) ontvangen, ondanks de daarvoor gestelde wettelijke termijn van maximaal vijf maanden na afloop van het boekjaar (code corporate governance), waardoor er weinig zicht is op de daadwerkelijke financiële situatie waarin sommige overheidsvennootschappen zich bevinden. Het Cft is begonnen met een risicoanalyse naar alle overheidsentiteiten, beginnend met de overheidsvennootschappen, en wordt hierbij ondersteund door het ministerie van Financiën. Er is inmiddels een maandelijks ambtelijke overlegstructuur met het ministerie van Financiën over overheidsentiteiten. Verder heeft het Cft het afgelopen halfjaar de aandacht gericht op de overheidsvennootschappen waarvan de ontwikkeling van het eigen vermogen dan wel resultaat een risico kunnen vormen voor de begroting van Curaçao, te weten Aqualectra, Cpost International (Cpost) en Curaçao Dokmaatschappij (CDM) en gedurende het halfjaar is het Analytisch Diagnostisch Centrum (ADC) daaraan toegevoegd. Er zijn plannen van aanpak gemaakt door het ministerie van Financiën waarin maatregelen zijn genoemd om de noodlijdende situatie van deze overheidsvennootschappen te verbeteren. De plannen van aanpak zijn in samenspraak met de overheidsvennootschappen en de betrokken ministeries en ministers opgesteld en door de raad van ministers van Curaçao vastgesteld. Na gesprekken met het management van de drie vennootschappen Aqualectra, Cpost en CDM (september 2014) en de verantwoordelijke ministers van Aqualectra, Cpost en ADC (december 2014) zijn de maatregelen toegelicht om deze overheidsvennootschappen zo snel mogelijk weer financieel gezond te maken. Dit vergt een gezamenlijke aanpak daar het immers een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van het management, de raad van commissarissen en de verantwoordelijke ministeries. Een deel van de maatregelen is inmiddels in uitvoering en een deel is nog niet geïmplementeerd. Onderdeel daarvan is een besparing op het gebied van (personeels)kosten. De overheid steunt, in de rol van aandeelhouder, de overheidsvennootschappen om deze besparing te behalen. Elk kwartaal zal het Cft worden geïnformeerd over de voortgang van de maatregelen in de uitvoeringsrapportages en op ambtelijk niveau.

Hieronder een korte toelichting over de financiële situatie:

- De meest recente jaarrekening van Aqualectra is van het jaar 2010. De gecumuleerde verliezen bedroegen destijds ANG 340 miljoen maar er was nog een positief eigen vermogen van ANG 185 miljoen (oorspronkelijk aandelenkapitaal is ANG 525 miljoen). Uit maandrapportages is gebleken dat eind 2013 een nihil weerstandsvermogen resteert na wederom negatieve resultaten in 2011, 2012 en 2013. De dalende ontwikkeling van het eigen vermogen is voor de regering aanleiding om maatregelen te nemen om de situatie van Aqualectra te verbeteren.
- Van Cpost is inmiddels de jaarrekening van 2013 ontvangen. In 2013 heeft Cpost een negatief resultaat van ANG 6,8 miljoen gerealiseerd. Het eigen vermogen is hierdoor verslechterd naar ANG

17,5 miljoen negatief. Cpost heeft een zorgelijke korte termijn liquiditeitspositie. De korte termijn schulden lopen in 2013 dan ook op ten opzichte van de cijfers van 2012. In het plan van aanpak wordt tevens duidelijk dat de operationele activiteiten structureel verliesgevend zijn. De voorgestelde maatregelen (community boxes, uitbreiding niet-postale diensten en afschaffing concessiebedrag) zijn niet voldoende om dit structurele tekort op te vangen.

- De laatste jaarrekening van CDM is van het jaar 2011. Op basis van niet-gecontroleerde cijfers lijkt CDM een negatief eigen vermogen te hebben van ANG 47,5 miljoen eind 2013. Het grootste deel van de schulden is aan overheidsgelieerde instellingen. Er hangt het CDM een juridische claim van een groep Cubanen boven het hoofd van inmiddels circa USD 120 miljoen.
- Ook het Analytisch Diagnostisch Centrum (ADC) zit volgens de jaarrekening van Curaçao in een noodlijdende financiële situatie. Het Cft heeft inmiddels de jaarrekening van 2012 ontvangen en is nog in afwachting van het plan van aanpak.

1.2.5 Voortgang maatregelen sociale fondsen

Onderdeel van het saneringspad uit 2013 om de overheidsfinanciën van Curaçao weer op orde te brengen, waren onder meer maatregelen op het terrein van de gezondheidszorg en de oudedagsvoorziening. Begin 2013 zijn maatregelen in de zorg (met name de introductie van de basisverzekering) en de oudedagsvoorziening (onder andere verhoging van de AOV-leeftijd) ingevoerd om de premie-inkomsten te verhogen en de uitgaven op deze beleidsterreinen te beperken.
In de tweede helft van 2014 zijn er toch hogere tekorten ontstaan in de sociale fondsen dan eerder geraamd. Bij ongewijzigd beleid zou de basisverzekering een tekort over 2014 hebben van ongeveer ANG 38 miljoen, terwijl in de begroting rekening werd gehouden met een tekort van circa ANG 17 miljoen. De raad van ministers heeft als gevolg hiervan besloten tot het nemen van diverse maatregelen (zo zijn de ziekenhuizen vanaf 1 oktober 2014 gebudgetteerd), waardoor de verwachting is dat het tekort in de basisverzekering over 2014 zal zijn teruggebracht tot ongeveer ANG 26 miljoen. Dit betekent wel dat een groter beroep op de reserves die nog aanwezig zijn in het schommelfonds wordt gedaan dan oorspronkelijk was begroot. Als gevolg van de genomen maatregelen verwacht Curaçao dat de basisverzekering in 2015 kostendekkend zal zijn.

Ook wordt een groter beroep op het schommelfonds gedaan dan begroot doordat de AOV een tegenvaller laat zien. Over 2014 wordt een tekort van circa ANG 85 miljoen verwacht, terwijl ten tijde van het opstellen van het saneringspad werd uitgegaan van een tekort van ANG 77 miljoen in 2014. Het hogere tekort in de AOV is het gevolg van tegenvallende premie-inkomsten en hogere uitgaven onder meer doordat meer mensen gebruik maken van de (tijdelijke) overbruggingsregeling om tegen een korting op de uitkering toch eerder dan op 65-jarige leeftijd AOV te genieten. Er zijn momenteel maatregelen in voorbereiding. Desondanks zal het AOV-fonds ook in 2015 en latere jaren niet kostendekkend zijn en zullen aanvullende maatregelen moeten worden genomen. De noodzaak hiertoe is groot aangezien het schommelfonds, waaruit tot dusver de tekorten worden gefinancierd, naar verwachting eind 2015 of begin 2016 uitgeput zal zijn. In de OB 2015 zijn in de jaren 2016-2018 middelen opgenomen ter dekking van de tekorten in de AOV, maar deze zullen onvoldoende zijn om de verwachte tekorten bij ongewijzigd beleid te dekken. Het Cft blijft de ontwikkelingen volgen en heeft aangedrongen op additionele (begrotings)maatregelen in het eerste kwartaal van 2015.

2. Sint Maarten

2.1. Stand van zaken

2.1.1 Uitvoering en begroting

Uitvoeringsrapportages

In de tweede uitvoeringsrapportage (UR), die het Cft op 18 augustus 2014 heeft ontvangen, is een beeld gegeven van de realisatie van de begroting in de eerste zes maanden van 2014. Op basis van de cijfers in deze rapportage heeft het Cft geoordeeld, in een advies op 26 augustus 2014, dat de begrotingsuitvoering over de eerste zes maanden op totaalniveau op schema ligt en dat bijstelling van de begroting op dat moment niet nodig was, maar dat er risico's worden gezien voor de tweede helft van het jaar.
In het tweede deel van het begrotingsjaar 2014 zijn deze risico's inderdaad manifest geworden. Zonder aanpassingen zal de begroting aan het einde van het jaar een tekort laten zien. Uit de derde UR, waarvan het Cft op 9 december 2014 de definitieve versie heeft ontvangen, blijkt dat de inkomsten

tegenvallen en dat Sint Maarten bij ongewijzigd beleid afstevent op een tekort van circa ANG 11 miljoen. In de UR is echter aangegeven dat Sint Maarten verwacht door middel van met name hogere dividendontvangsten dit tekort om te kunnen buigen in een overschot. Gelet op het ontbreken van dividendbeleid en dividendbesluiten, heeft het Cft aangegeven twijfels te hebben bij deze extra ontvangsten. Tijdens het bezoek van het College aan Sint Maarten begin december 2014 is afgesproken dat Sint Maarten voor het einde van het jaar definitieve afspraken hierover moet hebben gemaakt met de overheidsvennootschappen zodat duidelijk is dat het tekort wordt afgewend. Tot op heden heeft het Cft nog geen nadere onderbouwing mogen ontvangen, en verwacht daarmee nog steeds dat 2014 zal eindigen met een tekort van circa ANG 11 miljoen.
Naast deze bevindingen ten aanzien van de gewone dienst, is in de derde UR informatie opgenomen over de voortgang van de investeringen. De informatie in de UR is voor verbetering vatbaar om goed te kunnen monitoren hoe de verstrekte leningen zijn aangewend en Sint Maarten is dan ook verzocht om meer en concretere informatie te verstrekken over de realisatie van de voorgenomen investeringen.
Ondanks herhaaldelijk aandringen van het Cft blijkt uit de derde UR dat Sint Maarten weinig verbetering heeft weten te realiseren ten aanzien van de kwetsbare liquiditeitspositie en de betalingsachterstanden. De liquiditeitspositie is niet meer zo penibel als in het begin van het jaar doordat er in april 2014 geleend is voor investeringen die in het verleden zijn gedaan. Echter, de liquiditeitspositie is met name als gevolg van de betalingsachterstanden nog altijd zwak en Sint Maarten is er nog niet in geslaagd hiervoor een structurele oplossing te vinden.
Oplossingen zijn geïnventariseerd en worden gebundeld en aangepakt in een project ter verhoging van de inkomsten en verlaging van de uitgaven (IVUV). Daarnaast zal een belangrijk deel van de middelen uit de boedelscheiding aan de liquiditeiten worden toegevoegd zodat de termijn kan worden overbrugd tot de IVUV maatregelen feitelijk effect sorteren.
Daarnaast blijkt uit de UR dat de betalingsachterstanden nog altijd niet zijn teruggedrongen, met name bij SZV en het pensioenfonds. Het Cft heeft in zijn reactie op de UR nogmaals het belang van het bereiken van overeenstemming over een saneringsregeling benadrukt aangezien het ontbreken van een oplossing mee zal wegen in de beoordeling van de begroting 2015. Er wordt door Sint Maarten gewerkt aan oplossingen voor de grootste schuldeisers APS en SZV.

Uit de vierde UR, die uiterlijk 15 februari 2015 moet worden aangeleverd door Sint Maarten en uit de jaarrekening 2014 zal moeten blijken wat het resultaat is over 2014 en in hoeverre Sint Maarten erin is geslaagd het dreigende tekort terug te dringen of om te buigen. Indien toch een tekort over 2014 blijkt, zal Sint Maarten dit gedurende het begrotingsjaar 2015 moeten compenseren conform de bepaling hierover uit de Rft.

Eerste begrotingswijziging 2014
Reeds in mei heeft het Cft advies uitgebracht op de eerste begrotingswijziging (BW) 2014. Pas op 29 oktober 2014 heeft het Cft de vastgestelde eerste BW ontvangen en heeft hierop op 5 november 2014 op grond van artikel 12 van de Rft een advies uitgebracht. De vastgestelde versie van de eerste BW verschilt weinig van de conceptversie. In de BW is de gewone dienst opgehoogd met ongeveer ANG 4 miljoen als gevolg van enkele kleine meevallers. Grootste wijzigingen in de BW vinden plaats op de kapitaaldienst. Deze is aangepast, met name doordat twee nieuwe investeringsobjecten zijn opgevoerd. Het betreft hier de (door de rechter gesommeerde) aankoop van Emilio Wilson Park (ANG 30,7 miljoen) en de voorgenomen aanschaf van bouwgronden (ANG 9,9 miljoen in totaal, waarvan ANG 5,5 miljoen al in begroting 2014 was opgenomen).

Ontwerpbegroting 2015
In de vorige halfjaarrapportage is aangegeven dat het Cft begin juni 2014 een brief aan de minister van Financiën van Sint Maarten heeft gestuurd waarin is aangegeven welke onderdelen, naast de gebruikelijke aspecten, zullen worden betrokken bij de toetsing van de begroting 2015. De begroting dient op grond van artikel 15 van de Rft controleerbaar, ordelijk en volledig toegelicht te zijn. In dit kader zal het Cft bij de beoordeling van de begroting de verbetering van de liquiditeitspositie, de betalingsachterstanden, de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van opgenomen maatregelen en de kapitaaldienst, het dividendbeleid van overheidsvennootschappen en het financieel beheer daar waar het de begroting raakt, betrekken.

Volgens de begrotingsaanschrijving van het ministerie van Financiën zou de ontwerpbegroting (OB) 2015 op 9 juli 2014 moeten zijn aangeboden aan de Raad van Advies en het Cft. Deze datum is niet

gehaald doordat enkele ministeries een begroting hebben aangeleverd die niet passen binnen het door het ministerie van Financiën gestelde kader.
Het Cft heeft in een brief op 15 juli 2014 aan de minister-president gewezen op deze vertraging en zijn zorgen hierover geuit, omdat het voorzag dat de wettelijke termijn uit de Staatsregeling om uiterlijk 1 september 2014 (welke voor dit jaar zelfs door de minister was vervroegd naar 25 augustus 2014 in verband met de verkiezingen op 27 augustus 2014) de OB 2015 aan te bieden aan de Staten in het gedrang zou komen. Het Cft heeft de minister-president gevraagd hiervoor aandacht te vragen in de Raad van Ministers, om het proces te bespoedigen. De datum van 1 september is niet gehaald.

Op 18 september 2014 heeft het Cft een brief gestuurd naar de (inmiddels demissionaire) minister-president en de minister van Financiën om gelet op de komende bestuurswissel te informeren over de lopende zaken inzake het financieel toezicht, met het verzoek de brief door te geleiden naar hun opvolgers.
Uiteindelijk heeft het demissionaire kabinet, op 7 oktober 2014 de concept OB 2015 naar het Cft verzonden. Op 21 oktober 2014 heeft het Cft op grond van artikel 11 van de Rft advies uitgebracht op de door Sint Maarten aangeleverde concept OB 2015.

In zijn reactie heeft het Cft aangegeven dat de OB 2015 op onderdelen nog niet voldoet aan de normen van artikel 15 van de Rft. Het betreft de volgende onderdelen:

- Sint Maarten presenteert een begroting met een omvang van ANG 445 miljoen. Het Cft acht dit kader niet realistisch, gezien de realisaties in voorgaande jaren en het ontbreken van onderliggende inkomstenverhogende maatregelen. Het Cft is van mening dat een kader van maximaal ANG 426 miljoen (de verwachte realisatie over 2014 inclusief economische groei) in de rede ligt. Eventuele meeropbrengsten die uit de realisatiecijfers blijken, kunnen dan alsnog verwerkt worden in de begroting 2015 door een BW;
- Er is nog geen overeenstemming bereikt over de oplossing van de betalingsachterstanden met het pensioenfonds en SZV. De betalingsachterstanden aan het pensioenfonds zijn inmiddels opgelopen tot circa ANG 70 miljoen en aan SZV tot circa ANG 60 miljoen (welke volgens SZV mogelijk oploopt tot ANG 155 miljoen aan het einde van het jaar). Daarnaast zijn er nog betalingsachterstanden bij overige crediteuren van ANG 38 miljoen. Deze problematiek doorkruist het doel van de Rft, namelijk het in stand houden van vermogen en het voorkomen van schuldopbouw. Het Cft is van mening dat gezien de risico's tot een overeenkomst moet worden gekomen met de partijen;
- De compensatie van tekorten over de jaren vanaf 10-10-'10 is onvoldoende verwerkt in de OB 2015. Het Cft benadrukt dat een doelstelling van de Rft is om de gezonde startpositie van 10-10-'10 in stand te houden en dat deze startpositie bestaat uit het door de schuldsanering ontstane eigen vermogen. Het Cft adviseert het land Sint Maarten als onderdeel van het financiële beleid de weerstandscapaciteit te vergroten door een toereikend weerstandsvermogen op te bouwen.
- De kapitaaldienst van bijna ANG 85 miljoen vertoont een tekort van bijna ANG 32 miljoen waar geen dekking uit leningen tegenover staat, wat in strijd is met artikel 15 van de Rft. Tevens is het Cft van mening dat de voorgenomen investeringen op de kapitaaldienst onvoldoende zijn toegelicht waardoor het niet mogelijk is te beoordelen of deze investeringen voldoen aan de criteria van het SNA.

Het Cft heeft in zijn reactie aangegeven dat bovenstaande punten moeten zijn opgelost in de vastgestelde begroting 2015.

Begin december 2014 heeft het College een bezoek gebracht aan Sint Maarten waarbij is gesproken over de voortgang van de begroting 2015. De minister van Financiën heeft aangegeven dat, mede doordat er nog altijd geen nieuw kabinet is aangetreden, het niet gaat lukken voor het einde van het jaar een vastgestelde begroting 2015 te hebben en heeft om uitstel gevraagd. Op 12 december 2014 heeft Sint Maarten een formeel verzoek tot uitstel tot eind januari 2015 ingediend. Het Cft heeft dit uitstel verleend, met daarbij de harde deadline van eind januari 2015. Indien er dan nog steeds geen uitzicht is op een vastgestelde begroting zal het Cft de Rijksministerraad hierover informeren. Inmiddels is de vastgestelde begroting ontvangen.

2.1.2 Collectieve sector, rentelastnorm en leningen

In de tweede helft van 2014 heeft Sint Maarten één lening aangetrokken. Het betreft een bedrag van ANG 30,7 miljoen voor de aankoop van het Emilio Wilson Park. Met deze lening is de totale schuld (collectieve sector geconsolideerd inclusief betalingsachterstanden) van het Land circa ANG 619 miljoen

(33% BBP) en heeft het Land hiermee totaal circa ANG 501 miljoen aan langlopende leningen bij Nederland uitstaan, waarvan circa ANG 199 miljoen vanaf 2011. De bij de schuld behorende rentelasten bedragen circa ANG 14 miljoen waarmee Sint Maarten op minder dan de helft van de rentelastnorm zit en er dus meer dan de helft aan ruimte resteert onder deze norm. Ook hier geldt dat dit niet wegneemt dat het Cft van mening is dat Sint Maarten er verstandig aan doet terughoudend te zijn met het aangaan van leningen en een heldere prioritering aan te brengen in de voor de komende jaren gewenste investeringen. Enerzijds doordat de absorptiecapaciteit van het land het niet mogelijk maakt teveel investeringen tegelijkertijd tot uitvoering te brengen. Anderzijds doordat rekening moet worden gehouden met het feit dat binnen twee jaar, namelijk 2016, de looptijd van de eerste uitstaande leningen zal verlopen en Sint Maarten zal moeten nadenken over de vraag hoe deze leningen afgelost dan wel geherfinancierd moeten worden. Daar komt bij dat het Internationaal Monetair Fonds een schuldquote aanbeveelt van niet hoger dan 40% BBP.
Van de leningen die Sint Maarten in 2014 is aangegaan, is 52% bestemd voor de aankoop van onroerend goed (overheidsgebouw en park) terwijl de rest is bestemd voor overige kapitaalsinvesteringen. Gezien de onderuitputting die naar het zich laat aanzien zal ontstaan ten aanzien van de overige kapitaalsinvesteringen, blijft het Cft in gesprek met Sint Maarten over het toewerken naar een meer realistisch begrote kapitaaldienst.

2.1.3 Verantwoording en tekortcompensatie voorgaande jaren
Het Cft heeft de jaarrekening 2013 van Sint Maarten op 2 september 2014 ontvangen. Het Cft heeft tevens kennis kunnen nemen van het rapport van de Stichting Overheidsaccountantbureau (SOAB) van 21 oktober 2014 alsmede het rapport van de Algemene Rekenkamer Sint Maarten (ARS) van 1 december 2014. Dit is voor het eerst in de jonge geschiedenis van het land Sint Maarten dat de wettelijke termijnen voor het goedkeuren en de controle van de jaarrekening zijn gerealiseerd. Na beoordeling van de jaarrekening 2013 is het Cft tot de conclusie gekomen dat deze een vertekend beeld laat zien. Het saldo op de gewone dienst bedraagt conform de jaarrekening ANG 0,5 miljoen positief. Dit resultaat is sterk vertekend door een vrijgevallen voorziening aan de ene kant (voorziening APS ANG 47 miljoen) en een incidentele last aan de andere kant (schulderkenning SZV circa ANG 50 miljoen). Deze lasten waren ook niet opgenomen in de vierde uitvoeringsrapportage 2013 en worden nu voor het eerst gepresenteerd in de jaarrekening 2013. Daarnaast loopt er met SZV nog altijd een discussie over de hoogte van de totale betalingsachterstand die varieert tussen de ANG 61 miljoen en ANG 155 miljoen (bron: derde uitvoeringsrapportage 2014).

Verloop “Compensatie tekorten”	Bedrag (ANG) in miljoen
Saldo gewone dienst periode 10-10-‘10 t/m 31-12-‘11	-6.8
Saldo gewone dienst 2012	-0.5
Saldo gewone dienst 2013	-36,3
Verwacht saldo op de gewone dienst 2014 (derde UR)	-11,0
Te compenseren tekorten voorgaande jaren	**-54.6**

Een bedrag van ANG 54,6 miljoen dient gecompenseerd te worden in 2015 volgens de visie van de RMR.

De jaarrekening 2013 geeft daarnaast volgens de SOAB en de ARS geen getrouw beeld van vermogen en resultaat, het voldoet niet aan de eisen van financiële rechtmatigheid, het voldoet voor wat betreft de inrichting niet aan de wettelijke vereisten, de ministeries zijn niet ‘in control’ over de bedrijfsvoering en de informatiewaarde van de jaarrekening is in het algemeen onvoldoende. Beide instanties komen dan ook tot een afkeurend oordeel bij de jaarrekening. Het Cft onderschrijft de bevindingen en signaleert weinig tot geen verbetering ten aanzien van het financieel beheer, al is er wel een belangrijke verbeterslag gemaakt in de tijdigheid van het jaarrekeningproces.

2.1.4 Financieel beheer
De stand van zaken van het financieel beheer op Sint Maarten blijft zorgwekkend. Dit wordt bevestigd door de vier inventarisaties naar de stand van het financieel beheer welke aan de hand van de PEFA

methodiek tot nu toe zijn uitgevoerd. Deze rapporten laten een minieme verbetering zien gedurende de jaren maar niet voldoende om te voldoen aan de eigen ambities zoals gesteld in het Verbeterplan Financieel Beheer 2011 – 2015. De afgelopen vier jaar is meerdere malen gesteld dat Sint Maarten langzaam aan moet toegroeien naar de landstatus omdat het op 10-10-2010 immers nog niet beschikte over alle instituties die nodig waren. Inmiddels moet geconcludeerd worden dat de voortgang onvoldoende is geweest en dat het beeld van de begroting en de realisatie ontoereikend is. Als de PEFA-rapportages naast de bevindingen van de accountant en de Rekenkamer worden gelegd, dan blijkt dat de verschillende organen hiervan een gedeeld beeld hebben.

Ten opzichte van vorig jaar heeft Sint Maarten bij vier van de 28 hoofdindicatoren een verbetering gerealiseerd. De meeste hoofdindicatoren, namelijk 22 van de 28 hoofdindicatoren, zijn op een hetzelfde niveau gebleven als vorig jaar, terwijl het eigenlijk de bedoeling was dat een verbetering op zou treden. Voor twee hoofdindicatoren geldt dat deze zijn verslechterd. In totaal 21 van de 28 hoofdindicatoren behoeven aandacht om voor 2015 een hoger ambitieniveau te bereiken. Daartoe dienen de nodige additionele maatregelen genomen te worden. Sint Maarten loopt het meest achter bij:

- de politieke betrokkenheid in het jaarlijkse begrotingsproces en het tijdig goedkeuren van de begroting door de Staten (indicator 11);
- de effectiviteit en inning van (achterstallige) belastingaanslagen (indicator 15);
- de aansluiting van de personeels- en salarisadministratie (indicator 18);
- de transparantie van openbare aanbestedingen (indicator 19);
- de frequentie en tijdigheid van de financiële af- en aansluitprocedures (indicator 22);
- de besteding van (financiële) middelen door onderwijs en medische instellingen (indicator 23);
- de volledigheid van de jaarrekening (indicator 25), de tijdigheid was in orde;
- het toezicht van de Staten op rapportages van de Algemene Rekenkamer (indicator 28).

2.1.5 Corporate governance

Zoals in de vorige halfjaarrapportage aangegeven, zijn in mei 2014 drie nieuwe leden voor de Corporate Governance Council benoemd (CGC). De werkrelatie met deze nieuwe council is hervat. Inmiddels hebben twee bijeenkomsten met de nieuwe council plaatsgevonden, waarbij ook het ministerie van Algemene Zaken aanwezig was. Bij deze bijeenkomsten is onder andere de betaling van het budget voor de council en de te wijzigen landsverordening corporate governance besproken. Prioriteit ligt bij het operationeel krijgen van de council, hetgeen tot op heden niet gelukt is. Gedurende het afgelopen half jaar is er veel aandacht geweest voor de bestuurlijke integriteit op Sint Maarten zowel vanuit Sint Maarten zelf (Commissie Wit), als vanuit het Koninkrijk waarbij via de Gouverneur onderzoek is gedaan naar de bestuurlijke integriteit (PwC).De commissie Wit heeft in het licht hiervan geadviseerd tot het opheffen van de CGC en het oprichten van een nieuw orgaan dat zich tevens bezig zal houden met de uitvoering van de wet- en regelgeving op het gebied van corporate governance. PwC gaat in zijn aanbevelingen minder ver maar stelt eveneens dat de naleving moet worden geïntensiveerd.

Net als op Curaçao, blijft het ontbreken van een dividendbeleid een belangrijk punt van aandacht. Het Cft blijft dit punt in zijn adviezen aan Sint Maarten benadrukken. Verder is er een knelpunt ten aanzien van de invulling van de rol van aandeelhouder. Die rol is in het verleden afstandelijk ingevuld.
Zoals in de voorgaande halfjaarrapportage gesteld zijn de vennootschappen op Sint Maarten gebruikt om nieuw beleid van de overheid buiten de begroting om te realiseren (een lastenverlichting voor ouderen via de water- en elektratarieven van GEBE). Het Cft heeft gesteld dat als sprake is van een structurele maatregel een dergelijke verkapte subsidie in de begroting moet worden opgenomen. Hieraan is geen gevolg gegeven door het bestuur van Sint Maarten. Het is tot op heden overigens onbekend of sprake is van een structurele maatregel dan wel een zogenaamde pilot.

2.2. Overige inhoudelijke thema's

2.2.1 Overheidsentiteiten

De jaarrekeningen 2013 van elf van de 22 overheidsentiteiten zijn beschikbaar. De overheidsvennootschappen op Sint Maarten staan er over het algemeen een stuk beter voor dan op Curaçao. De grote vier (SHGC (haven), PJIAE (airport), GEBE en Telem) zijn gedurende 2014 winstgevend geweest en de vermogenspositie is gezond. Op basis van een analyse van de jaarrekeningen 2013 van deze vier vennootschappen, die conform de laatste uitvoeringsrapportage samen circa ANG 16,5 miljoen aan dividend moeten afdragen aan de overheid, komt het Cft tot de conclusie dat deze raming nogal aan de hoge kant is aangezien het cumulatieve resultaat van deze

entiteiten samen ANG 22,7 miljoen bedraagt, wat neerkomt op een uitkeringspercentage van 73%. Bij gebrek aan een dividendbeleid is dit percentage niet te toetsen aan een norm, maar het Cft merkt op dat dit aanmerkelijk hoger is dan doorgaans gebruikelijk wordt geacht. Er zijn echter ook drie entiteiten met een negatief eigen vermogen die in de gevarenzone verkeren. Dit betreffen Sint Maarten Postal Services (SPS), Winair N.V. en Cpost International (rechtsopvolger van Nieuwe Post Nederlandse Antillen, waar Sint Maarten een minderheidsbelang in heeft). Sint Maarten heeft hiervoor in de jaarrekening 2013 een voorziening getroffen. Onzeker is of deze voorziening toereikend is, aangezien de meest recente jaarrekeningen nog niet allemaal beschikbaar zijn.

2.2.2 Gebrekkige uitvoeringscapaciteit

Het Cft heeft eerder gerapporteerd over de gebrekkige capaciteit op Sint Maarten, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Het meest problematisch is dit bij de belastingdienst. Sint Maarten ondervindt grote problemen om de inkomsten te laten groeien. Hoewel de economie in nominale termen jaarlijks 2% tot 3% groeit, blijven de belastingontvangsten al enkele jaren steken op een niveau van rond ANG 420 miljoen. Dat kan wijzen op een achterblijvende compliance of op structurele organisatieproblemen bij de belastingdienst. In beide gevallen is versterking van de belastingdienst noodzakelijk om de begroting op een niveau te brengen passend bij de uit te voeren landstaken. Sint Maarten stelt zelf dat een ontvangstenniveau van circa ANG 500 miljoen nodig is om alle landstaken optimaal uit te kunnen oefenen. Een simpele rekensom laat zien dat als de belastingontvangsten gelijke tred hadden gehouden met de nominale groei, Sint Maarten al op dat niveau had gezeten. Het Cft blijft aandacht vragen voor de versterking van de belastingdienst, en breder, voor een herziening van het belastingstelsel gezien de gewenste toename van de belastingontvangsten. Daarbij wordt opgemerkt dat Sint Maarten inmiddels verbetertrajecten heeft opgestart, diverse achterstanden heeft weggewerkt, ICT verbeteringen heeft aangebracht en belangrijke vacatures heeft ingevuld.

De gebrekkige uitvoeringscapaciteit doet zich voor in alle ministeries. Dit vormt ook een directe beperking en bedreiging voor de ambities ten aanzien van de benodigde verbeteringen inzake het opstellen van een jaarrekening die idealiter een goedkeurende controleverklaring heeft hetgeen nu niet het geval is. Ook zijn verbeteringen nodig op het gebied van financieel beheer, Sint Maarten loopt achter op haar verbeterplan financieel beheer, en bij het opstellen van de uitvoeringsrapportages. Met Sint Maarten is daarom tijdens het laatste bestuurlijke overleg afgesproken dat een start zal worden gemaakt met een zogenaamd 'multi annual plan' waarin de visie en ambities van Sint Maarten in beleid wordt vertaald binnen een sluitende gewone dienst.